

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

- **Totalrevision der Bauordnung der Stadt Bern (BO.05)**
- **Motion Fraktion SP (Edith Olibet) vom 17. August 2000: Wohnstadt Bern – Zähne zur Durchsetzung von Massnahmen zur Sicherheit im öffentlichen Raum; Abschreibung**

1. Ausgangslage

Die heutige Bauordnung (BO.03) geht auf die 70er-Jahre zurück. Sie wurde verschiedentlich geändert und namentlich beim Erlass des Nutzungszonenplans 1975 sowie des Bauklassenplans 1987 mit zahlreichen Vorschriften ergänzt. Diese Änderungen führten im Lauf der Zeit zu einer Unübersichtlichkeit und Komplexität, welche die Bauordnung schwer verständlich machen und dem Anliegen eines bürgernahen Gemeinwesens widersprechen.

Der Gemeinderat legte darum auf den 1. Januar 2003 die alte Bauordnung mit den beiden Ergänzungserlassen NZP/BKP zu einem einzigen, systematisch neu gegliederten und dadurch vereinfachten Erlass zusammen (BO.03). Zugleich erteilte er den Auftrag, die Bauordnung nunmehr auch materiell vollständig zu überarbeiten.

2. Ziele der Totalrevision

Für die Totalrevision der Bauordnung wurden folgende Ziele formuliert:

a. formell

- Bessere Abstimmung auf anderes kantonales und kommunales Recht.
- Verschieben von Erklärungen und Verweisen in einen erläuternden Kommentar.
- Vereinfachen der Gesetzestechnik (z.B. durch einen generellen Schutz statt umfangreiche Detailvorschriften für die Altstadt).
- Streichen überholter Vorschriften.
- Redaktionelle Verbesserungen.
- Kürzerer und verständlicherer Text.
- Bessere Gliederung nach den Gesetzgebungsregeln.

b. materiell

Umsetzung der aktuellen Stadtentwicklungsziele

- Siedlungsentwicklung nach innen fördern (z.B. bessere Nutzung bestehender Bausubstanz).
- Wohnungsangebot erhöhen durch sinnvolle Verdichtung.
- Bauen erleichtern (z.B. durch Abbau von Regulierungen, die keinen oder nur einen minimalen Nutzen bringen sowie durch Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung).
- Verbessern der Sicherheit im öffentlichen Raum (durch einen neuen Artikel entsprechend der vom Stadtrat erheblich erklärten Motion Fraktion SP/Edith Olibet).

3. Vorgehen

Die neue Bauordnung wurde durch eine verwaltungsinterne, von einem aussenstehenden Experten begleitete Arbeitsgruppe entworfen. Vertreten waren darin das Bauinspektorat, das

Stadtplanungsamt und der Rechtsdienst für Bau- und Planungsfragen; die Leitung lag beim Generalsekretär der heutigen Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün. Die Projektgruppe bezog alle interessierten und betroffenen städtischen Amtsstellen systematisch in den Revisionsprozess ein, so namentlich die Stadtgärtnerei, die Denkmalpflege sowie das Amt für Umweltschutz und Lebensmittelkontrolle. Auch das Regierungsstatthalteramt und das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung wurden zur Stellungnahme eingeladen.

4. Mitwirkung und Vorprüfung

Im Sinne eines möglichst frühzeitigen Einbezugs interessierter Bürgerinnen und Bürger stellte die Arbeitsgruppe bereits 2003 einen ersten Entwurf für die neue Bauordnung an vier Hearings interessierten Organisationen (Parteien, Quartierorganisationen und Leiste, Wirtschaftsverbände, Fachverbände) und der gesamten Stadtverwaltung vor. Danach wurde Anfang 2004 ein neuer, erheblich überarbeiteter Entwurf erstellt, der im Frühsommer 2004 in eine breit angelegte öffentliche Mitwirkung ging. Der anschliessend erneut überarbeitete Entwurf wurde alsdann dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Vorprüfung unterbreitet. Aufgrund des Vorprüfungsberichts mussten einige wenige Anpassungen vorgenommen werden, worauf die neue Bauordnung öffentlich aufgelegt werden konnte.

5. Öffentliche Auflage und Einsprachen

5.1 Einsprechende und Einsprachepunkte

Insgesamt gingen während der öffentlichen Auflage vom 7. Januar bis 7. Februar 2005 zehn Einsprachen ein, die schwergewichtig den Altstadtvorschriften und dem modifizierten Vorgartenschutz sowie den Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes galten. Es gingen folgende Einsprachen ein:

- Zunft zu Mittellöwen
- Migros Genossenschaft Aare
- Bürgergemeinde Bern
- Pro Natura
- Bern bleibt grün
- Energie Wasser Bern EWB
- Schweizerische Volkspartei SVP
- Ulrich Pulver AG, Schwartorstrasse
- 2 Privatpersonen

In den Einsprachen wurden folgende Forderungen gestellt:

Altstadt

- Keine grundeigentümergebundenen Schutzbestimmungen.
- Kein Denkmalschutz im Gebäudeinnern.
- Wohnanteil senken.
- Neubauten auch in der Unteren Altstadt erlauben.
- Mehr Brandmauerdurchbrüche erlauben.
- Bisherige Schutzbestimmungen über die Lauben beibehalten.
- Besitzstandsgarantie für alle bestehenden Schaukästen.
-

Freiflächen

- Auf Freifläche F* (ohne Enteignungsrecht) nicht verzichten.
- Keine Erhöhung der Ausnützungsziffer in den Freiflächen FB und FC

Vorgärten

- Bestimmungen weniger einschränkend gestalten.
- Strengere Bestimmungen erlassen.
- Parkplätze sollen vor den Kinderspielplätzen Vorrang haben.
- Mehr unterirdische Bauten zulassen.

Ökologische Anliegen

- Keine Bauten in der Naturschutzzone SZ C.
- Mehr Naturschutzzonen ausscheiden.
- Grösserer Gewässerabstand.
- An allen Strassen in den Arbeitszonen Bäume vorschreiben.
- Einheimische Baumarten vorschreiben.
- Grössere Humusschicht verlangen.
- Weniger Terrassen auf Flachdächern erlauben.
- Ökologie im öffentlichen Raum fördern.
- Ausdehnung des Baumschutzes für Bäume auf öffentlichem Grund.

Diverse Anliegen

- Reklamereglement in die BO integrieren.
- Baumschutzreglement in die BO integrieren.
- Historische Alleen in der BO erwähnen.
- Auf die Stadtbildkommission verzichten.
- Flachdachbegrünung nicht zwingend vorschreiben.
- Werkleitungen (Wasser, Gas, Kanalisation) erwähnen.
- Wohnnutzung in den Arbeitszonen nicht ausdehnen.
- Mehr Parterrebauten zulassen.

Die Verhandlungen mit den Einsprechenden fanden vom 7. bis 11. März 2005 statt:

- Pro Natura hat ihre Einsprache zurückgezogen.
- Vom EWB wird der Rückzug der Einsprache erwartet.
- Für die Pulver AG wird eine Lösung durch eine geringfügige Änderung der Quartierplanung Mattenhof angestrebt.
- In den meisten Punkten konnte keine vollständige Einigung erzielt werden. Für einige Punkte liegen Teilrückzüge vor.

5.2 Änderungen an der BO.05 nach der öffentlichen Auflage

Aufgrund von Einsprachen oder auf Antrag im Mitberichtsverfahren bzw. der Arbeitsgruppe wurden vom Gemeinderat folgende wesentliche Änderungen an der öffentlich aufgelegten BO vorgenommen:

- Artikel 7 (Ergänzung): Flachdächer sind zu begrünen, soweit sie nicht als Terrassen oder Oblichter genutzt werden.
- Artikel 8 Absatz 3: Ganzer Absatz streichen. Begründung: Unnötige Regelung. Es braucht nicht in jedem Zimmer des Dachgeschosses eine senkrechte Fensterfläche.

- Artikel 11: Die Industrie- und Gewerbezone wurden vom Vorgartenschutz ausgenommen (Änderung des Randtitels). Dort gelten aber weiter Bepflanzungspflichten gemäss Artikel 60.
- Artikel 24 Absatz 5: Auf die Vereinfachung wird verzichtet: Die bisherigen Freiflächen F* (Zone für private Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse) wurden entgegen der ursprünglichen Absicht nicht mit den normalen Freiflächen F (Zone für öffentliche Nutzungen) zusammengelegt. Materiell ändert sich nichts. Es wird dem Wunsch der Bürgergemeinde entsprochen.
- Artikel 25 Absatz 2: In der Zone SZ A gilt ein Bauverbot für nicht standortgebundene Bauten. Ein totales Bauverbot wäre in der Landschaftsschutzzone übertrieben.
- Artikel 25 Absatz 5: In der Zone SZ C dürfen nur Bauten erstellt werden, die dem Schutzzweck dienen. Möglich wäre zum Beispiel eine Pumpanlage in einem Feuchtbiotop. Andere standortgebundene Bauten sind kaum denkbar.
- Artikel 37 Absatz 1, Buchstabe b (neu): bei durch Baulinien umschriebenem Grenzabstand bis 2.5 m, höchstens aber bis zum halben Grenzabstand über diese hinausragen. Begründung: Dadurch werden bei rückwärtigen Baulinien mehr Balkone möglich.
- Artikel 41 Absatz 1: Gegenüber offenen und eingedolten Gewässern ist ober- und unterirdisch ein Bauabstand von 7 m einzuhalten. Vergrößerung des Abstands um 2 m gemäss Empfehlung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung. Die Auswirkungen in der Stadt sind marginal. Erforderliche Abweichungen können zusätzlich mit Baulinien geregelt werden, wie dies teilweise bereits geschieht.
- Artikel 57 Absatz 1: Abweichungen vom Standort und von der Volumetrie sind dann zulässig, wenn
 - a. dadurch eine bessere städtebauliche Wirkung erzielt wird und
 - b. das Nutzungsmass unverändert bleibtAbsatz 2: Zusätzlich sind Abweichungen auch vom Nutzungsmass zulässig, sofern die folgenden Ausnutzungsziffern nicht überschritten werden:
 - a. 2 Geschosse 0.5
 - b. 3 und mehr Geschosse 0.6.Begründung: Verständlichere Formulierung und flexiblere Lösung für Nutzungen über 0.6 (wie BO.03).
- Artikel 62 Absatz 1: Die Erschliessung der Bauzonen wird in Überbauungsordnungen (...) festgelegt. Kommentar: *Klammer streichen*. Unter Erschliessung versteht das BauG nebst Strassen auch die Ver- und Entsorgung.
- Artikel 78 Absatz 2, 2. Satz: Zulässig sind (...) Büros zu Ladengeschäften im gleichen Gebäude. Gestrichen wird *betriebsnotwendig*. Dadurch kann einer Einspracheforderung entsprochen werden.
- Artikel 78 Absatz 4 und Artikel 80 Absatz 5: Bei grösseren, in die Gebäudestruktur eingreifenden Umbauten ist im umgebauten Gebäudeteil die Wohnnutzung gemäss Absatz 2 herzustellen Im Kommentar wird präzisiert, was als „grössere Umbauten“ eingestuft wird. Die Einschränkung der Besitzstandsgarantie soll nur zum Zuge kommen, wenn ein grosser baulicher und finanzieller Aufwand vorgesehen ist und nicht schon bei

kleineren, in die Gebäudestruktur eingreifenden Umbauten. Zudem wurde diese Einschränkung der Besitzstandsgarantie auf jene Fälle beschränkt, in denen die zonenwidrig genutzten Räume selbst erheblich umgebaut werden.

- Artikel 79: Als Planungswert für das Mass der Nutzung gilt das Volumen der bestehenden Bebauung und Aussenraumgestaltung. Damit wird der Grundgedanke der Vorschrift verdeutlicht, dass in der Oberen Altstadt bzw. im Gewerbegebiet der Matte eine Art Bauklasse E gilt, dass also unter Beibehaltung des Gebäudevolumens mit einer Überbauungsordnung bzw. einem Architekturwettbewerb neu gebaut werden kann.
- Artikel 80 Absatz 2 (neu): Generelle Überzeitbewilligungen für Gaststätten und Unterhaltungslokale sind nur in Gebieten mit Lärmempfindlichkeitsstufe ES III zulässig. Begründung: Im grössten Teil der Unteren Altstadt sind Überzeiten nicht mehr möglich.

6. Die wichtigen Themen der Revision

6.1 Straffung des Gesetzestextes

Der Entwurf zur BO.05 weist statt 172 nur noch 92 Artikel auf, die zusätzlich im Durchschnitt wesentlich kürzer sind als jene in der heute geltenden Bauordnung BO.03. In erster Linie wurde dies durch das Zusammenlegen von Vorschriften, das Streichen von Doppelspurigkeiten und das Weglassen von anderswo geregelten Sachverhalten erreicht. So finden sich beispielsweise schon im kantonalen Baurecht ausführliche Vorschriften zu den Kinderspielplätzen und Aufenthaltsbereichen. Zusätzliche städtische Regelungen zu dieser Thematik braucht es also nur noch dort, wo wichtige städtische Besonderheiten zu regeln sind. Gleiches gilt für die Besitzstandsgarantie und das Ausnahmerecht. Deutlich kürzer wurde die Bauordnung aber vor allem durch die neuen Altstadtvorschriften: Die heutige spezielle Detailbauordnung mit 44 Artikeln für die Altstadt wird in der BO.05 durch eine sehr viel einfachere Regelung ersetzt (siehe Ziffer 6.8 „Altstadt“). Schliesslich führte auch die Vereinfachung des Bauzonenkatalogs zu einem kürzeren Text.

Eine Liste der wichtigsten, von der BO.03 nicht mehr übernommenen Bestimmungen findet sich in der Beilage.

6.2 Kommentar

Um ein Zurechtfinden in der komplexen Baurechtmaterie zu erleichtern und die aus dem Bauordnungstext gestrichenen Verweise auf übergeordnetes Recht zu ersetzen, wurde neu ein Kommentar verfasst. Dieser hat keinen Gesetzescharakter; er weist nur auf übergeordnetes Recht und die Rechtsprechung sowie eine allenfalls bestehende Praxis hin. Die Verwaltung wird den Kommentar von Zeit zu Zeit an veränderte Verhältnisse anpassen, indem sie beispielsweise eine neue Rechtsprechung zu einzelnen Bestimmungen berücksichtigt.

6.3 Gestraffter Bauzonenkatalog

Der *Wohnzonenkatalog* wurde zusammengefasst zu einer Wohnzone, einer gemischten Wohnzone sowie einer Kernzone (Quartierzentrumszone). Diese drei Zonenarten unterscheiden sich in den Wohnanteilen.

Weil der Nutzungszonenplan nicht gleichzeitig mit der Bauordnung geändert werden soll, regeln Übergangsvorschriften das Zusammenlegen der bisherigen Wohnzonen: Wa und Wb nach altem Recht werden neu zur Wohnzone W.

Eine Hochrechnung des Stadtplanungsamts hat ergeben, dass als Folge der neuen Bauordnung in den bestehenden Bauzonen insgesamt etwas mehr Wohnfläche ermöglicht wird. Grössere neue Wohnbauflächen können dagegen nicht mit der Bauordnung geschaffen werden; sie verlangen Neueinzonungen oder Umzonungen auf der Ebene des Nutzungszonenplans.

■ Wohnzonen	
BO.03	BO.05
Wohnzone Wa	bis 10% bzw. 1 Voll-Geschoss an Arbeitsnutzungen
Wohnzone Wb	
Gemischte Wohnzone Wg a	bis 50% an Arbeitsnutzungen
Gemischte Wohnzone Wg b	
Kernzone K	Zentrumsnutzungen nicht rechenbar

Der *Arbeitszonenkatalog* präsentiert sich ebenfalls etwas schlanker, weil die Geschäfts- und Gewerbezone GG sowie die Dienstleistungs- und Gewerbezone DG zur Dienstleistungszone D zusammengelegt worden sind. Diese multifunktionale Zone lässt sowohl Arbeiten als auch Wohnen zu. Mehr als 50% Wohnanteil sind indessen nur dort zulässig, wo das betreffende Grundstück der Lärmempfindlichkeitsstufe II zugeordnet ist. Damit soll Konflikten zwischen Wohnen und Arbeiten vorgebeugt werden.

Auch Einkaufs- und Freizeitnutzungen sind in der D-Zone gestattet, sofern die Umweltschutzvorschriften beachtet und die Strassen nicht überlastet werden. Wo publikumsintensive Einrichtungen wie z.B. Fachmärkte unzweckmässig wären, werden diese mittels Sonderbauvorschriften gebietsweise ausgeschlossen (siehe u.a. Übergangsbestimmungen Art. 92 Abs. 3 und 4).

Die Industrie- und Gewerbezone wurde unverändert belassen. Sie lässt also nach wie vor keine Bürobauten zu. Der Tatsache, dass die IG-Zonen in der Stadt Bern – gemessen an der Nachfrage – zu gross sind, soll weiterhin mittels gezielter Änderungen des Nutzungszonenplans Rechnung getragen werden. Ein aktuelles Beispiel derartiger Umnutzungen ist der von den Stimmberechtigten im Februar 2003 gutgeheissene Zonenplan ESP Bern-Wankdorf mit der Überbauungsordnung zum Umfeld der S-Bahn-Station. Dieses differenzierte Vorgehen erlaubt es, den örtlichen Gegebenheiten (Verkehr, Erschliessung und Erschliessungsfinanzierung, Städtebau) optimal Rechnung zu tragen.

Arbeitszonen

BO.03	BO.05
Geschäfts- und Gewerbezone GG	liberalste Bauzone für alle Arbeitsnutzungen, aber auch bis 50% unter Umständen sogar 100% Wohnnutzung
Dienstleistungs- und Gewerbezone DG	
Industrie- und Gewerbezone IG	Industrie- und Gewerbezone IG

In den überbaubaren Zonen für öffentliche Nutzungen (Freiflächen) ist geringfügig mehr Nutzung vorgesehen, weil sich gezeigt hat, dass die bisherige Ausnutzungsziffer knapp bemessen ist. Auswirkungen auf die Nachbarschaft entstehen dadurch nicht.

Die verschiedenen Grün- und Schutzzonen wurden in der BO.05 zu einer einzigen Schutzzone SZ zusammengelegt, welche sich in drei nach Schutzzweck unterschiedliche Kategorien aufteilt. Neu eingeführt wird eine SZ C, die dem Naturschutz dient. In Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe g werden auch gleich die zwei ersten SZ C ausgeschieden, weil sie sich einfach mit Worten umschreiben lassen. Weitere SZ C sollen in einer Revision des Nutzungszonenplans folgen.

Zonen im öffentlichen Interesse

BO.03	BO.05
Freifläche F (Fa bis Fd) / Zone für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse F*	Zone für öffentliche Nutzungen F (Fa bis Fd) / Zone für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse FA* bis FD*
Grünflächen	Schutzzone A unüberbaubar
Zonen zum Schutze des Stadt- und Landschaftsbildes SZ a	
Zonen zum Schutze des Stadt- und Landschaftsbildes SZ b	Schutzzone B überbaubar
	Schutzzone C Biotop

Die *Landwirtschaftzone* ist bundesrechtlich geregelt, so dass ein Verweis genügt. Dagegen wurde für die landwirtschaftlich geprägten Weiler neu eine Weilerzone geschaffen, die weitergehende Umbauten zu Wohnzwecken zulässt als eine blosse Landwirtschaftszone. Die dafür in Frage kommenden Weiler wie Riedern, Niederbottigen und Matzenried müssen in einer nächsten Revision des Nutzungszonenplans noch dieser Weilerzone zugewiesen werden.

6.4 Massnahmen zugunsten des Wohnens

Dem Ziel der Wohnbauförderung wurde durch etwas grössere Wohnanteile, durch grössere Balkone, Attikas und Wintergärten sowie durch grössere Raumhöhen Rechnung getragen. Dafür mussten auch die Gebäudehöhen leicht angehoben werden. Hinzu kommen etwas er-

weiterte Verdichtungsmöglichkeiten in der Bauklasse E, nämlich dort, wo die Grundstücke stark unternutzt sind. Dabei wurde die heutige Ausnahmepraxis der Baubewilligungsbehörde übernommen. Weiter sollen auch die zweiten Dachgeschosse in Zukunft ausgebaut werden können, sofern die Dachgestaltungsvorschriften eingehalten sind. Ein Augenschein in der Stadt Bern zeigte allerdings, dass die Möglichkeiten des Dachausbaus in der Vergangenheit bereits rege genutzt worden sind. Sehr viel mehr neue Dachwohnungen sind mithin nicht zu erwarten. Dem Wohnen zugute kommen ferner die Massnahmen des Grünschlutzes wie beispielsweise der Schutz der Vorgärten und neu die Pflicht zur Begrünung der Flachdächer.

6.5 Vorgartenschutz

Die bisherige Bauordnung verpflichtete die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, den Vorgarten von der Fassadenflucht bis zum Strassenraum als Garten zu gestalten. Obwohl die Teilfläche bis zur Baulinie bzw. bis zur Linie des Strassenabstands im Prinzip überbaubar war, durften dort keine Parkplätze erstellt werden. Diese mussten vielmehr seitwärts des Hauptgebäudes angeordnet werden. Mit Ausnahmegewilligungen wurde die sehr restriktive Vorschrift aber schon etwas gelockert. Die neue Bauordnung versucht nun, mit einem Kompromiss den wesentlichen Zweck des Vorgartenschutzes, nämlich die gute Gestaltung des Strassenraums, weiterzuführen, ohne aber übertriebene Einschränkungen vorzusehen.

Von der Pflicht der Gestaltung als Garten und vom Verbot der Erstellung von Abstellplätzen werden neu noch die Strassenabstandsfläche (Bauverbotszone, „Vorland“) plus ein dahinter liegender Streifen von 2 m erfasst. Das erlaubt, bei sehr tiefen Vorgärten einzelne Abstellplätze vor dem Hauptgebäude zu erstellen.

Anzumerken ist aber, dass 80% der Gebäude in der Stadt Bern schon auf der Baulinie oder am Rand der Strassenabstandsfläche stehen. Die neue Regelung betrifft also nur noch etwa 20% der Häuser.

Die bisherige (kaum benützte) Vorschrift, wonach beispielsweise für Quartierläden Ausnahmegewilligungen vom Vorgartenschutz möglich waren, wurde weggelassen, weil Ausnahmegewilligungen bei besonderen Verhältnissen ohnehin immer möglich sind.

Der neu formulierte Vorgartenschutz war sowohl in der Mitwirkung als auch in der öffentlichen Auflage einer der umstrittenen Punkte in der neuen BO.05: Den einen geht auch die neue Regelung noch zu wenig weit, die andern möchten die bisherige Regelung beibehalten.

Was geschähe, wenn der Vorgartenschutz ersatzlos aufgehoben würde, lässt sich an zahlreichen, unter früherem Recht entstandenen Beispielen zeigen: Das ruhige, einheitliche Strassenbild löst sich auf, und der Qualitätsstandard des Wohnumfelds nimmt ab. Solches widerspricht dem entwicklungspolitischen Ziel, qualitativ hochstehendes Wohnen zu fördern.

Die Prinzipskizze in der *Beilage* zeigt, wie der Vorgartenschutz wirkt.

6.6 Bäume und Grünschlutz

Neu ist die Pflicht zur Begrünung von Flachdächern in allen Bauzonen, was in erster Linie dem Stadtklima zugute kommt. Da eine extensive Flachdachbegrünung ohnehin bereits Praxis ist und zudem Kostenvorteile bietet, stellt die neue Vorschrift keinen bedeutenden Eingriff in die Eigentumsrechte dar.

Der Schutz der Aaretalhänge wurde unverändert aus dem alten Recht übernommen. Die bereits erwähnten neuen Schutzzonen sind nun auch für den Umgebungsschutz von Biotopen ausgelegt. Für Bäume auf privatem Grund gilt das eigenständige Baumschutzreglement, das nicht in die Bauordnung integriert werden soll, weil es keine eigentlichen Bauvorschriften enthält und deshalb als separates Reglement die richtige Form hat.

An die Stelle der bisherigen Aufzählung der Alleen und des generellen Schutzes der öffentlichen Bäume soll neu ein dem Inventar der geschützten Bauten nachgebildetes Inventar der

wertvollen Bäume treten, das mehr Transparenz schafft. Das Inventar, das in der Stadtgärtnerei bereits weitgehend vorhanden ist, wird vom Gemeinderat erlassen.

Indirekt dem Grünschutz dient auch der neu eingefügte Gewässerabstand. Er soll – kantonal Wegleitung entsprechend – in der Regel 7 m betragen. In der Stadt Bern spielt dieser Gewässerabstand allerdings kaum eine Rolle, weil die meisten Gewässer entweder mit Baulinien abgegrenzt sind, unterirdisch verlaufen (Stadtbach) oder ausserhalb der Bauzone fließen (Gäbelbach).

6.7 Verkehr

Die Baulanderschliessung wird im kantonalen Recht abschliessend geregelt. Meist sind es Überbauungsordnungen, die das Trasse für die Erschliessungsanlagen festlegen. Kantonal abschliessend geregelt sind bekanntlich auch die Parkplatzvorschriften, soweit nicht, wie in der Altstadt oder in bestimmten Quartierteilen, für konkret abgegrenzte Gebiete etwas Besonderes gilt (Beispiel: neue Bauzone im Weissenstein).

Die BO.05 behält den Verkehrskompromiss für die Altstadt unverändert bei. Anstelle der bisherigen, eher unpraktikablen Detailvorschriften enthält sie neu die Bestimmung, dass für selbständige Parkhäuser eine Überbauungsordnung nötig ist. Damit wird sichergestellt, dass die selbständigen Parkierungsanlagen nur nach eingehender öffentlicher Diskussion und nach Zustimmung der für Sondernutzungspläne zuständigen Behörden erstellt werden können. In der Altstadt wären neue Parkhäuser aus Gründen des Denkmalschutzes kaum zu realisieren.

6.8 Öffentlicher Raum

Neu eingefügt wurde eine Vorschrift über den öffentlichen Raum. Dessen konkrete Ausgestaltung kann nicht in der Bauordnung vorgeschrieben werden. Es handelt sich daher um einen Programmartikel, der sich primär an die städtischen Behörden richtet. Damit das Anliegen auch auf unteren Stufen durchgesetzt wird, soll der Gemeinderat Richtlinien zur Gestaltung und zum wichtigen Anliegen der Sicherheit im öffentlichen Raum erlassen. Dazu gibt es inzwischen eine umfangreiche Literatur sowie gute Beispiele aus anderen grossen Schweizer Städten, namentlich der Stadt Winterthur. Auch das Stadtplanungsamt verfügt in diesem Bereich inzwischen über ein ausgewiesenes Know-how.

6.9 Altstadt

Die Altstadt als Unesco-Weltkulturgut ist eines der Markenzeichen Berns und ein Wirtschaftsfaktor ersten Ranges. Die Bauvorschriften leisten an die Erhaltung dieser Werte einen zentralen Beitrag. Wegen der Anziehungskraft der Altstadt sind die Bodenpreise und der Nutzungsdruck in der Altstadt besonders hoch: Würden keine baurechtlichen Grenzen gesetzt, wären die historische Substanz und deren Gesamtwirkung rasch zerstört. Die Gratwanderung zwischen der integralen Erhaltung des Weltkulturguts und der Ermöglichung einer zeitgemässen (also nicht musealen) Nutzung ist schwierig. Hilfe leistet dabei das kantonale Denkmalpflegegesetz. Bei der Anwendung der Bauvorschriften kommt einer guten Zusammenarbeit zwischen kantonalen und städtischer Denkmalpflege sowie dem Bauinspektorat eine entscheidende Bedeutung zu.

Die geltende Bauordnung BO.03 enthält für die Altstadt eine Sonderbauordnung mit 44 sehr ausführlichen Artikeln. Diese hat sich in der Praxis als wenig zweckmässig erwiesen, weil die Bauvorschriften selten auf die vielfältige Bausubstanz passen. Neu wird darum vorgeschlagen, nur noch die gemeinsamen Merkmale mit strengen Detailvorschriften zu regeln, nämlich Materialien (Sandstein, Asphalt, Steinplatten usw.), Lauben, Brandmauern und die Dachgestaltung. Im Übrigen sollen allgemeine Kriterien den Schutz der Altstadt in ihrem Bestand

sichern.

Der Schutz wird überdies differenziert: In der unteren Altstadt und im Wohnteil der Matte sind alle Bauten geschützt. Sie dürfen im Rahmen des Schutzzwecks zwar geändert werden; historisch und architektonisch wertvolle Teile müssen aber erhalten und in wichtigen Fällen auch wieder hergestellt werden. Es handelt sich mithin um einen strengen Bestandesschutz.

In der oberen Altstadt und im Gewerbeteil der Matte gilt das nur für die als schützenswert inventarisierten Bauten. Die übrigen können im Rahmen des bisherigen Volumens ersetzt werden. Ein Ersatzneubau bedarf allerdings entweder eines Architekturwettbewerbs oder einer vom Gemeinderat zu erlassenden Überbauungsordnung. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass Neubauten nur aufgrund einer ausführlichen Auseinandersetzung mit dem prominenten Ort erstellt werden.



Die Wohnanteilvorschriften in der unteren Altstadt wurden beibehalten (Wohnen ab dem 3. Geschoss vorgeschrieben). Das ist nicht nur aus der Sicht der Wohnbauförderung wichtig, sondern dient auch der Belebung der Altstadt. Ausdrücklich sagt darum die BO.05, dass die untere Altstadt primär Wohnquartier ist, was baurechtlich zu Einschränkungen für Unterhaltungsbetriebe und andere immissionsträchtige Aktivitäten führt.

Neu eingeführt wird eine Wohnanteilsvorschrift in der oberen Altstadt: Über dem obersten Vollgeschoss, also im Dach, soll in der Regel gewohnt werden. Von dieser Regelung ausgenommen sind Warenhäuser sowie Einkaufs- und Freizeitzentren (z.B. MMM Marktgasse mit Klubschule), weil dort der Einbau von Wohnungen wenig sinnvoll wäre, zumal meist schon die vertikale Erschliessung fehlt. Ausserdem sind grosse Warenhäuser als Publikumsmagnete in der oberen Altstadt erwünscht: Sie sollen nicht in Einkaufszentren am Stadtrand auswandern. Erlaubt sind im Dach ferner Büros zu Geschäften, die sich weiter unten im Gebäude befinden. Mit dieser moderaten Wohnanteilsvorschrift sollen vor allem die letzten Wohnungen in der oberen Altstadt erhalten werden.

Eine gewisse Belebung auch der oberen Altstadt nach Geschäftsschluss erscheint wünschbar und dient dem Kampf gegen die Entleerung dieses Citygebiets. Die neue Regelung blieb allerdings im Einspracheverfahren umstritten. Ebenfalls auf Kritik stiess die Bestimmung, wonach in der ganzen Altstadt unter Umständen Rekonstruktionen an den Lauben und Fassaden verlangt werden können. Da diese Gestaltungsmerkmale für die Berner Altstadt aber zentral sind, erscheint die Einschränkung der Besitzstandsgarantie zumutbar, umso mehr als sie nur im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips angewandt werden darf. Es dürfen also beispielsweise keine Rekonstruktionen verlangt werden, wenn der Aufwand dafür in keinem Verhältnis zu den Gesamtinvestitionen stünde.

6.10 Stadtbildkommission

Gute Architektur wird vor allem durch das Vorbild der öffentlichen Hand gefördert. Namentlich der Fonds für Wohnbau- und Bodenpolitik hat diesbezüglich in letzter Zeit einiges geleistet, etwa beim Neubau Schwellenmätteli oder bei der Renovation von Altstadtgebäuden. Ausserdem unterstützt die Stadt die Durchführung von Architekturkonkurrenzen wie z.B. in Brünnen, wo Wettbewerbe Pflicht sind.

Im privaten Bereich gilt dagegen bloss das Gebot einer guten Gestaltung, was in der Praxis selten mehr als die Verhinderung von Bausünden erlaubt. Gestaltungsfragen sind immer umstritten, weil sich die Geschmäcker bekanntlich unterscheiden. Dennoch gibt es unter Fachleuten klare Vorstellungen, was gute und was schlechte Architektur ist. Um eine kompetente Beratung die Stadtbehörden in diesen nicht ganz einfachen Fragen sicherzustellen, hat der Gemeinderat 2004 eine unabhängige Stadtbildkommission eingesetzt, die das frühere Gremium (Kommission zur Begutachtung ästhetischer Fragen) ersetzt. Sie soll sich mit Planungen und wichtigen Einzelbauten sowie der Bewilligungspraxis befassen, nicht aber mit jedem einzelnen Bauvorhaben. Ihr Pflichtenheft findet sich im Kommissionenreglement, wo den gesammelten Erfahrungen mit der neuen Kommission auf einfache Weise Rechnung getragen werden kann. Mit der unabhängigen Stadtbildkommission übernimmt die Stadt Bern eine bewährte Institution anderer Städte.

6.11 Baubewilligungsverfahren

Nichts geändert wird an der Bewilligungszuständigkeit des Stadtpräsidenten für ordentliche Baugesuche bzw. des Bauinspektors für kleine Baugesuche. Fachämter wie das Stadtplanungsamt, das Tiefbauamt, die Denkmalpflege und das Amt für Umweltschutz und Lebensmittelkontrolle sind insofern am Baubewilligungsverfahren beteiligt, als sie zuhanden der Baubewilligungsbehörde Anträge stellen können.

Gemäss weit verbreiteter Ansicht dauert das Baubewilligungsverfahren in der Stadt Bern im Allgemeinen zu lange. Ein Grund dafür liegt im Einbezug von Kommissionen sowie des Gemeinderats: Seit dem Erlass des Nutzungszonenplans 1975 hat sich die Praxis herausgebildet, dass über bestimmte Ausnahmen vom Nutzungszonenplan nicht die Baubewilligungsbehörde (= Stadtpräsident) entscheidet, sondern Ausnahmegesuche zuerst in der Stadtratskommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün diskutiert und anschliessend vom Gesamtgemeinderat entschieden werden. Zu diesem Prozedere führte die Befürchtung, in der Baubewilligungspraxis könnten die politischen Weichenstellungen des Nutzungszonenplans mittels Ausnahmegewilligungen unterlaufen werden, wenn nicht eine politische Behörde über Ausnahmen entscheiden würde. Dabei ist zu beachten, dass in den 70er-Jahren unter dem Titel „Ausnahmegewilligung nach Artikel 26 BauG“ wesentlich grössere Abweichungen von der Nutzungsart und vom Nutzungsmass bewilligt wurden, bevor das Verwaltungsgericht die heutige, restriktivere Praxis einleitete und für "grosse" Ausnahmen eine Überbauungsordnung zu verlangen begann¹. Die neue Formel lautete, wie heute immer noch: "Die Ausnahmegewilligung ist nicht dazu da, um Ideallösungen zu ermöglichen, intensives Ausnützungsstreben zu unterstützen und unbefriedigende Bauvorschriften zu umgehen"².

Nach der Kommissionenverordnung des Gemeinderats müssen ferner bestimmte Ausnahmen gemäss Wohnraumerhaltungsgesetz einer weiteren, aus Mitgliedern der Verwaltung und der interessierten Öffentlichkeit zusammengesetzten Fachkommission zur Beratung unterbreitet

¹ Illustrativ ist das Beispiel des Hotelneubaus in der Inneren Enge, wo in einer Wohnzone Wb, einer Freifläche Fa* und einer SZa ein fünfgeschossiger Hotelneubau mittels einer Ausnahmegewilligung hätte errichtet werden sollen. Das Verwaltungsgericht bestätigte den Bauabschlag des Regierungsrats mit dem Hinweis, Dimension und Kumulation von Ausnahmen führten in diesem Fall zu einer eigentlichen Normenkorrektur, die nur aufgrund von Sonderbauvorschriften möglich wäre: BVR 1983 S. 70.

² BVR 1981 S. 269

werden. Diese Kommission stellt, wie die Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün bei Ausnahmen vom Nutzungszonenplan, nur Antrag; die Entscheidung liegt auch hier bei der Baubewilligungsbehörde.

Ohne Zweifel führt diese komplexe Ordnung zu einem unübersichtlichen Kompetenzengeflecht und zu Verzögerungen im Bewilligungsverfahren. Die neue Bauordnung sieht deshalb vor, dass inskünftig der Gemeinderat nicht mehr ins Baubewilligungsverfahren einbezogen wird. Zweckmässig wäre auch, wenn sich die Stadtratskommission inskünftig nicht mehr mit dem einzelnen *Ausnahmegesuch*, sondern im Sinne von Artikel 74 Absatz 4 der Gemeindeordnung als Aufsichtsbehörde nur noch mit der *Ausnahmepraxis* auseinandersetzen würde (für die bisherige Praxis gibt es keine gesetzliche Grundlage). Dies erlaubte es, über Baugesuche – wie vom kantonalen Recht (Koordinationsgesetz) vorgesehen – in der Regel innert 60 Tagen seit Vollständigkeit der Baugesuchsakten zu entscheiden. Eine andere, mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung allerdings nicht vereinbare Alternative bestünde darin, dass die Stadtratskommission häufiger, d.h. mindestens jeden Monat (auch in der Ferienzeit), über Ausnahmegesuche beraten würde.



Zusätzliche Beschleunigungseffekte werden von organisatorischen Verbesserungen beim Verfahrensablauf in der Verwaltung erwartet.

6.12 Fakultatives Referendum für die Änderung der Grundordnung

Die aus Bauordnung, Nutzungszonenplan und Bauklassenplan zusammengesetzte bauliche Grundordnung der Stadt Bern unterliegt heute gemäss Artikel 36 Buchstabe c der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum. Da kleinere Anpassungen immer häufiger vorgenommen werden müssen – etwa bei der Schaffung neuer Wohnbauflächen oder bei der Umzonung von IG-Zonen –, rechtfertigt es sich, inskünftig nur noch das fakultative Referendum vorzusehen. Im Wesentlichen unbestrittene Vorlagen sollten nach zeitgemässer Auffassung nicht obligatorisch dem Volk vorgelegt werden müssen. Die Hürden für die Ergreifung eines Referendums liegen in der Stadt Bern tief.

6.13 Aufgehobene Pläne und Vorschriften

Zusammen mit der neuen, schlankeren Bauordnung wird auch die Sammlung der bestehenden Sondernutzungspläne „entrümpelt“. Was keine Bedeutung mehr hat, soll aufgehoben werden. In einer separaten Liste werden die in Artikel 91 der BO.05 aufgezählten Aufhebungen detaillierter erläutert.

6.14 Handhabbarkeit der neuen Bauordnung

Die neue Bauordnung wird vor allem dank schlanker Formulierungen und dem Kommentar leichter handhabbar sein. Beibehalten werden die erläuternden Skizzen zu den Messweisen. Die Bauordnung wird nach der Volksabstimmung wiederum im Internet zugänglich sein. Zusätzlich soll ein ausführliches Stichwortverzeichnis den Zugang zu dem nicht leicht verständlichen Stoff erleichtern.

7. Würdigung des Resultats

Mit der neuen Bauordnung (BO.05) erhält die Stadt Bern ein modernes städtisches Baurecht, das den Zielen der Stadtentwicklung besser dient als die bisherigen veralteten Vorschriften. Mit nur noch 92 Artikeln und wo nötig vereinfachten Regelungen kommt sie den Bauwilligen entgegen, ohne die anerkannten Ziele der Stadtplanung und des Umweltschutzes zu beeinträchtigen.

Weil die Bauordnung nur den Reglementsteil des städtischen Baurechts umfasst, braucht es trotzdem immer wieder neue Planungen, beispielsweise zur Schaffung von neuen Wohngebieten, Erholungszonen oder wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten. Diese Vorlagen werden auch künftig dem Stadtrat und allenfalls dem Volk einzeln zur Entscheidung vorgelegt.

Dass während der öffentlichen Auflage bloss 10 Einsprachen eingegangen sind, ist ein Hinweis darauf, dass die in einem zweistufigen Mitwirkungsverfahren entwickelte neue Bauordnung auf breite Akzeptanz stösst. Dass die Ansichten in den Einzelheiten auseinander gehen, widerspricht dieser Feststellung nicht.

8. Abschreibung der Motion Fraktion SP (Edith Olibet) betreffend Wohnstadt Bern – Zähne zur Durchsetzung von Massnahmen zur Sicherheit im öffentlichen Raum

Mit SRB 115 vom 3. Mai 2001 erklärte der Stadtrat eine Motion der Fraktion SP (Edith Olibet) erheblich, welche Folgendes verlangte: „Um die Durchsetzung von Massnahmen zur Sicherheit im öffentlichen Raum zu erreichen, wird der Gemeinderat deshalb aufgefordert, dem Stadtrat zuhanden der Gemeinde eine Teilrevision der Bauordnung vorzulegen, welche die Rechtsgrundlage für Massnahmen zum Thema „Sicherheit im öffentlichen Raum“ schafft.“

Sowohl in der Motionsantwort als auch im Bericht zum Fristverlängerungsantrag vom 14. Mai 2004 hat der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass die Motionsforderung mit der Gesamtrevision der Bauordnung erfüllt werde. Dies ist nun geschehen, indem Artikel 71 der BO.05 festhält, dass der Gemeinderat Richtlinien zur Gestaltung und Sicherheit erlassen muss.

Die Motion der Fraktion SP (Edith Olibet) wird demnach mit der Vorlage Revision der Bauordnung erfüllt und kann abgeschrieben werden.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt die Vorlage für die Totalrevision der Bauordnung der Stadt Bern (BO.05).
2. Er beschliesst die Bauordnung (BO.05).
3. Die Botschaft an die Stimmberechtigten wird genehmigt.
4. Die Motion Fraktion SP (Edith Olibet) vom 17. August 2000 betreffend „Wohnstadt Bern – Zähne zur Durchsetzung von Massnahmen zur Sicherheit im öffentlichen Raum“ wird als erfüllt abgeschrieben.

Bern, 8. Juni 2005

Der Gemeinderat

Beilagen

- Entwurf Bauordnung (synoptische Darstellung)
- Plan Altstadt, Änderung der Perimeter und Nutzungszonen
- Konkordanztabelle BO.03 – BO.05
- Liste der aus der BO.03 nicht mehr übernommenen baurechtlichen Bestimmungen
- Prinzipskizze Vorgarten-Artikel
- Botschaft an die Stimmberechtigten